

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2021-2022

OPINIÓN CONSULTIVA 03-2021-2022-CCR/CR

Señora Presidenta:

Ha llegado para opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento, el pedido de la congresista Rosselli Amuruz Dulanto, quien solicita se informe sobre los votos favorables que se necesitan para aprobar una moción de orden del día sobre asuntos de interés nacional. Ello en referencia a la Moción de Orden del Día 38, que fue desestimada por el Pleno del Congreso con una votación de 47 votos a favor, 61 en contra y 6 abstenciones.

La presente opinión consultiva fue aprobada por UNANIMIDAD en la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión, de fecha 19 de octubre de 2021; con 16 votos a favor de los congresistas: AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; BALCÁZAR ZELADA, José; CAVERO ALVA, Alejandro; CERRÓN ROJAS, Waldermar; CUTIPA CCAMA Víctor; ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA, Gladys; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; Elías ÁVALOS, José; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Bernardo; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SALHUANA CAVIDES, Eduardo; SOTO PALACIOS, Wilson; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana y VENTURA ANGEL, Héctor José.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 09 de setiembre de 2021, ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el Oficio 048-2021-2022/RAD-CR, dirigido por la congresista Rosselli Amuruz Dulanto, con el que solicita se elabore una opinión consultiva sobre los votos favorables que se necesitan para aprobar una moción de orden del día sobre asuntos de interés nacional; ello en atención a que la Moción de Orden del Día 38 obtuvo, en el debate de fondo, 47 votos a favor, 61 en contra y 6 abstenciones.

Indica en su pedido que existiría una incertidumbre jurídica en virtud a que el artículo 68 del Reglamento del Congreso, si bien hace una mención al número de los votos

favorables que se requieren para que una moción ingrese a debate, no ha especificado, expresamente, la cantidad de votos necesarios para su aprobación sobre el fondo de la materia.

Añade en su requerimiento que el artículo 88 del Reglamento del Congreso, referente al sistema de votaciones para las mociones de conformación de comisiones investigadoras, que tienen mayor relevancia en un asunto de interés nacional, se requiere solamente de una votación favorable de los congresistas que representen el treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso, es decir 46 votos.

II. DELIMITACIÓN DE LA CONSULTA

Teniendo en cuenta lo solicitado por la congresista Rosselli Amuruz Dulanto, la opinión consultiva abordará en primer lugar, las características principales de las mociones de orden del día señaladas en el Reglamento del Congreso. Seguidamente analizará la votación requerida para las mociones de orden del día sobre asuntos de importancia nacional, y la necesaria para la conformación de comisiones investigadoras. Finalmente se presentan las conclusiones a las que se ha llegado luego del estudio del tema.

III. MARCO JURÍDICO

Constitución Política

"Artículo 97. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales."

Reglamento del Congreso

Quórum y mayorías

“Artículo 52. Para efecto del cómputo del quórum y la verificación del resultado de las votaciones en los casos en que se exigen mayorías especiales, se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:

(...)

El quórum para la realización de las sesiones de la Comisión Permanente y de las distintas Comisiones del Congreso de la República es de la mitad más uno del número hábil de sus miembros. Los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación, incluido el voto del Presidente. En caso de producirse empate en la votación el Presidente tendrá un voto dirimente.”

Mociones de orden del día

“Artículo 68. Las mociones de orden del día son propuestas mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el Gobierno. Se presentan ante la Oficialía Mayor del Congreso y proceden en los siguientes casos:

- a) Solicitud de conformación de Comisiones de Investigación.
- b) Pedidos de interpelación y de invitación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual para informar.
- c) Pedidos de censura o negación de confianza al Consejo de Ministros en su conjunto o a los ministros en forma individual.
- d) Pedidos de censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso.
- e) Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.
- f) Las proposiciones de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista por el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política.

(...)”.

El Procedimiento de Investigación

“Artículo 88. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones

orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)”.

IV. ANÁLISIS DE LA CONSULTA

1. Características de las mociones de orden del día

Las mociones de orden del día son proposiciones parlamentarias no legislativas que, como señala Delgado Guembes, en su obra Manual del Parlamento¹, sirven para una diversidad de propósitos, entre ellos: *expresar el saludo, felicitación o pesar del Congreso, para censurar a la Mesa o al gabinete, o para proponer la vacancia de la Presidencia de la República.*

De acuerdo con lo que señala el Reglamento del Congreso en su artículo 68, a través de estas, los congresistas pueden solicitar la adopción de acuerdos sobre asuntos de interés para el país y las relaciones con el Gobierno. También es posible para proponer la censura de la Mesa Directiva.

El siguiente cuadro muestra las características principales de las mociones, por tipo, regulados por el Reglamento del Congreso.

Cuadro 1
Tipo de mociones, requisitos y efectos, según el Reglamento del Congreso

Tipo	Descripción	Requisitos	Efecto
Efectos externos	<ul style="list-style-type: none"> Pedido de interpelación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual. 	<ul style="list-style-type: none"> Debe ser presentada por no menos del 15% del número legal de Congresistas. Su admisión requiere el voto de por lo menos 1/3 de Congresistas hábiles. 	Obligatoriedad del ministro interpelado a presentarse al Congreso a responder las preguntas, en caso de aprobarse el pedido.
	<ul style="list-style-type: none"> Invitación a informar al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual. 	<ul style="list-style-type: none"> No se exige número mínimo de firma de congresistas para su presentación. Su admisión a debate requiere el voto favorable de la mayoría de Congresistas hábiles. 	El ministro invitado a informar debe presentarse al Congreso, para informar.

¹ Página 327. Ver el libro completo en [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/B1D772FBB7559F81052586E50026A404/\\$FILE/manual_parlamento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/B1D772FBB7559F81052586E50026A404/$FILE/manual_parlamento.pdf)

			<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueba con mayoría simple de los congresistas presentes 	
		<ul style="list-style-type: none"> • Pedido de censura de confianza al Consejo de Ministros en su conjunto o a los ministros en forma individual. 	<ul style="list-style-type: none"> • La deben presentar no menos del 25% del número legal de Congresistas. • Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso 	Obligatoriedad del ministro censurado a renunciar al cargo, en caso sea aprobado por el Congreso.
		<ul style="list-style-type: none"> • Propositiones de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista por el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política 	<ul style="list-style-type: none"> • Debe ser presentada por no menos del 20% del número legal de Congresistas. • Su admisión requiere el voto de por lo menos el 40% de Congresistas hábiles. • Su aprobación requiere una votación no menor a los 2/3 del número legal de congresistas. 	Obligatoriedad del retiro en el cargo, del Presidente de la República, en caso sea aprobado por el Congreso.
	No vinculante	<ul style="list-style-type: none"> • Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se exige número mínimo de firma de congresistas para su presentación. • Su admisión a debate requiere el voto favorable de la mayoría de Congresistas hábiles. • Su aprobación requiere mayoría simple 	Declaración política del Congreso. Tiene la naturaleza de una recomendación del más importante órgano representativo del Estado.
Efectos internos	Vinculante	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de conformación de Comisiones de Investigación. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se exige número mínimo de firma de congresistas para su presentación. • Para su admisión a debate y aprobación se requiere el voto aprobatorio del 35% de los miembros del Congreso 	Creación y funcionamiento de la comisión investigadora por el lapso acordado.
		<ul style="list-style-type: none"> • Pedidos de censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se exige número mínimo de firma de congresistas para su presentación. • Su admisión a debate requiere el voto favorable de la mayoría de Congresistas hábiles. • Su aprobación requiere mayoría simple 	Retiro del cargo del miembro de la Mesa Directiva, en caso el Congreso apruebe la moción
	No vinculante	<ul style="list-style-type: none"> • Moción de Saludo 	<ul style="list-style-type: none"> • No se exige número mínimo de firma de congresistas para su presentación. • No requiere votación. 	Expresión de saludo o felicitación a una determinada organización, entidad, país o persona.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

Fuente: Manual del Parlamento de César Delgado Guembes y Reglamento del Congreso.

Como se puede observar del cuadro 1, algunas mociones requieren de un apoyo colegiado para iniciar su tramitación. Esa exigencia se aplica para aquellas que tienen por finalidad interpelar o censurar un ministro o para vacar al presidente de la República. En los demás casos, como las de saludo, para conformar una comisión investigadora, para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de

importancia nacional, para plantear una moción de censura a la Mesa Directiva o para invitar a un ministro a informar, basta con que un congresista la presente.

En algunos casos, se requiere de un número determinado de votos para su admisión a debate, en tanto que otros, después de este primer filtro de la votación a debate deben ser sometidos a votación para su aprobación. El caso del pedido de interpelación a ministros es especial pues solo se exige un número de votos para su admisión (1/3 del número hábil de congresistas), luego del cual, se procede a oficiar al ministro para que asista al Pleno a absolver el pliego de preguntas adjuntas a la moción.

En ese sentido, salvo las mociones de interpelación o saludo, en todos los demás casos, además de tener que pasar por un primer filtro –votación para debate– deben ser sometidos a un segundo filtro, que es la votación para su aprobación.

2. Análisis del caso específico: votos necesarios para aprobar una moción de orden del día para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.

En el pedido de opinión consultiva se señala que habría una incertidumbre normativa ya que el artículo 68 del Reglamento del Congreso no ha especificado, expresamente, la cantidad de votos necesarios para aprobar una moción de orden del día sobre asuntos de interés nacional y observa que para las mociones de conformación de comisiones investigadoras, que, desde el punto de vista de la solicitante, tienen mayor relevancia en un asunto de interés nacional, se requiere solamente de una votación favorable de los congresistas que representen el treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso, es decir 46 votos.

Al respecto, conforme se evidencia del cuadro 1, el Reglamento del Congreso precisa una votación específica para la aprobación de una moción de censura (66 votos), de la de vacancia de la presidencia de la República (87 votos), o de la que propone una comisión investigadora (46 votos), mas no establece una votación especial en los casos de las demás mociones como son las de Invitación a informar a ministros, la de censura a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso, o la

que propone que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.

En consecuencia, es correcto cuando se afirma que el artículo 68, el legislador, al momento de elaborar el articulado que trata sobre esta clase de mociones, no ha introducido una regla especial para su aprobación sobre el fondo, pero ello no genera ninguna incertidumbre jurídica pues la aprobación de estas mociones queda sujeta, entonces, a la regla general de votación establecida en el artículo 52 del Reglamento del Congreso, el cual señala taxativamente que: “(…) los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación, incluido el voto del Presidente”. (subrayado nuestro).

Ahora bien, en relación con las mociones sobre cualquier asunto de importancia nacional, el Reglamento del Congreso ha dejado abierta la posibilidad que el Congreso se pronuncie sobre cualquier materia, condicionándolo a que esta tenga una relevancia a nivel nacional. Y es que el Parlamento, al ser un órgano representativo de la nación², utiliza este tipo de mociones para emitir una postura política institucional sobre un asunto de interés público, o de aquella situación que puede ser catalogada como un problema público³.

A diferencia de estas, las relativas a la conformación de comisiones de investigación sirven para iniciar el ejercicio de un mecanismo parlamentario que permite a los congresistas ejercer su función fiscalizadora sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas, así como sugerir la investigación fiscal, administrativa o la sanción política de la conducta de quienes resulten presuntamente responsables.

² Artículo 2 del Reglamento del Congreso.

³ Joan Subirats y otros en su libro llamado “Análisis y gestión de políticas públicas”, p. 131, define a problema público de la siguiente manera:
“Nosotros hablamos de un problema público sólo cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político”.

En ese sentido, además de los distintos objetivos que buscan estas mociones, la diferencia entre la votación de las mociones sobre cualquier asunto de importancia nacional y las de conformación de comisiones de investigación, recae en que, mientras que para la primera es de aplicación la regla general de votación del Congreso, es decir, son aprobadas con la mayoría de los votos favorables de los congresistas presentes al momento de la votación, para la segunda clase de moción citada solo se requiere alcanzar el voto aprobatorio de treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso, es decir, 46 votos a favor, no estando obligado a superar los votos en contra de la votación.

Esta exigencia específica del número de votos necesarios para la conformación de comisiones investigadoras, a pesar de que pueda ser mayor el número de votos en contra; se sustenta, al igual que en el caso de las interpelaciones –que requieren de solo 1/3 del número legal de miembros hábiles del Congreso–, en que son mecanismos de control político reconocidos a la oposición parlamentaria, que por lo general suele ser una minoría dentro de la conformación del Parlamento.

Ahora bien, la moción para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional no requiere de un mínimo de votos para su aprobación, sólo requiere superar los votos en contra. En ese sentido, su aprobación es posible, inclusive con menor número de votos que los requeridos para la conformación de una comisión investigadora.

La Moción de Orden del Día 38 a la que hace referencia el pedido de opinión consultiva, obtuvo 47 votos a favor, 61 en contra y 6 abstenciones, por tanto, no se aprobó porque los votos en contra fueron superiores a los de a favor.

Pero si hubieran sido otras las circunstancias, con los mismos 47 votos que obtuvo - o inclusive menos- podría haber sido aprobada, siempre y cuando los votos favorables hubieran sido superiores a los votos en contra. A continuación, se ilustra lo expuesto en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Comparación de efectos entre el resultado real de la votación de la Moción 38 y un resultado simulado, con los mismos votos a favor obtenidos

Votación de Moción de Orden del Día 38	Total de votos	A favor	En contra	Abstenciones	Efecto
Votación real	114	47	61	6	No aprobada
Simulación de votación	114	47	31	36	Aprobada
	114	40	38	36	Aprobada

Como se observa del cuadro 2, la aprobación de una moción para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional, como el caso de la Moción 38, no está sujeta a obtener un mínimo de votos, como sucede en las mociones para conformar una comisión investigadora, sino que esta puede inclusive ser aprobada con un número inferior. La regla para su aprobación es simplemente superar el número de votos en contra o de abstenciones.

V. CONCLUSIONES

- No es posible afirmar que existe una incertidumbre jurídica sobre el número de votos requeridos para aprobar mociones de orden del día sobre asuntos de interés nacional, en atención a que el artículo 68 del Reglamento no lo precisa, toda vez que este tipo de mociones se sujeta a la regla general para la aprobación de acuerdos establecida en el artículo 52 del Reglamento del Congreso, que señala que los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de todos los congresistas presentes al momento de la votación.
- El artículo 88 del Reglamento del Congreso establece una votación específica para la aprobación de las mociones de orden del día sobre la conformación de una comisión investigadora, la cual es alcanzar el treinta y cinco por ciento (35%) del número de congresistas, es decir, 46 votos a favor, sin importar que haya más votos en contra.
- La moción para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional no exige un mínimo de votos para su aprobación como sucede en las de conformación de una comisión investigadora, sólo se requiere superar los votos en contra. En ese sentido, su aprobación es posible inclusive con menor número



de votos que los requeridos para la conformación de una comisión investigadora. La regla para su aprobación es simplemente superar el número de votos en contra o de abstenciones.

Sala de sesiones

Lima 19 de octubre de 2021

Carmen Patricia Juárez Gallegos
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento

